Deutscher Bundestag **Drucksache 16/1955**

16. Wahlperiode 26. 06. 2006

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau, Kersten Naumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/1785 –

Überarbeitung des Gesetzes zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Juni 2002 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto (ZRBG) mit den Stimmen aller Fraktionen. Ziel des Gesetzes ist es u. a., Verfolgten des NS-Regimes, die in einem Ghetto gearbeitet haben, diese Arbeit als Beschäftigung anzuerkennen, damit sie als Beitragszeiten für die gesetzliche Rentenversicherung geltend gemacht werden können. Auslöser der Gesetzesinitiative war eine Entscheidung des Bundessozialgerichts aus dem Jahr 1997 zum Ghetto Lodz, in dem beschrieben wird, dass bei einem zwangsweisen Aufenthalt in einem Ghetto mit einem Rest an Freiwilligkeit und gegen Entgelt eine Tätigkeit ausgeübt werden konnte, die alle Merkmale eines ordentlichen Arbeitsverhältnisses aufwies. Mit dem ZRBG sollte die Geltendmachung dieser Ansprüche ermöglicht werden.

Die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes und vor allem seine praktische Anwendung zeigen jedoch, dass die getroffenen Regelungen zu einer unverhältnismäßig hohen Quote an Ablehnungen führen. In einem Artikel der Zeitschrift „Überleben“ (9/2005) des Bundesverbandes Information und Beratung für NS-Verfolgte wird von einer Ablehnungsquote von über 90 Prozent berichtet. Ähnliche Zahlen werden in einer aktuellen und von der Jewish Claims Conference unterstützten Petition an den Deutschen Bundestag genannt. Zum Zeitpunkt der Beantwortung einer Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur „Bilanz nach einem Jahr ‚Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto‘“ (Bundestagsdrucksache 15/1475) waren von ca. 58 000 eingegangenen oder angekündigten Anträgen erst gut 7 000 entschieden worden, so dass noch kein realistischer Blick auf die Anerkennungsquote geworfen werden konnte.

Als besonders problematisch werden von den Betroffenen und den sie unterstützenden Organisationen die Anerkennungsbedingungen „Freiwilligkeit“ und „Entgelt“ bewertet: Im Gesetz heißt es, dass „die Beschäftigung a) aus eigenem Willensentschluss zustande gekommen ist, b) gegen Entgelt ausgeübt wurde“ (Bundestagsdrucksache 14/8583, S. 3). Beide Bedingungen führen auf-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 22. Juni 2006 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

grund ihrer Unklarheit zu häufigen Ablehnungen durch die Sozialversicherungsträger und Gerichte. Offen ist dabei, wie in einer generellen Zwangssituation, der die NS-Verfolgten permanent ausgesetzt waren, der freie Wille zur Arbeitsaufnahme zu bewerten ist und wie ein „Entgelt“ definiert wird, d. h., ob und wie materielle Vorteile aus einer solchen Arbeit als Entgelt zu werten sind. Hier kommt es bei den Versicherungsträgern und Sozialgerichten zu völlig unterschiedlichen Bewertungen, die für die Betroffenen nicht durchschaubar sind. Fällt es den Betroffenen einerseits schwer, eine nur als bedingte zu bezeichnende „Freiwilligkeit“ zu konstatieren, da sie so den Eindruck haben, an ihrem Verfolgungsschicksal Mitschuld zu sein, wird ihnen auf der anderen Seite oftmals die „Freiwilligkeit“ bestritten, da es sich um eine durch den Judenrat des Ghettos zustande gekommene Arbeit gehandelt habe und dieser in seinen Entscheidungen nicht frei gewesen sei. Verkannt wird von den so argumentierenden Stellen damit die komplexe historische Situation. Offensichtlich ist das Gesetz in seiner jetzigen Form nicht in der Lage, den Zielen und Intentionen des Gesetzgebers Folge zu leisten, die ja in einer möglichst unbürokratischen Hilfe für Verfolgte des NS-Regimes liegen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto (ZRBG) war 2002 fraktionsübergreifend vom Deutschen Bundestag beschlossen worden. Anlass für dieses Gesetz war die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG), nach der eine in einem Ghetto aufgenommene Tätigkeit nicht immer als Zwangsarbeit zu bewerten ist, sondern unter ganz bestimmten Voraussetzungen die sozialversicherungsrechtlichen Kriterien einer „Beschäftigung“ erfüllen und in diesen Fällen als Beitragszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt werden kann.

Soweit im Unterschied zu entgeltlicher Beschäftigung von Zwangsarbeit auszugehen ist, entsteht kein Anspruch auf Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Vielmehr kommen Entschädigungsleistungen nach dem Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (Zwangsarbeiterentschädigung) in Betracht. Deren ausdrücklicher Zweck ist es, über Partnerorganisationen Finanzmittel zur Gewährung von Leistungen primär an ehemalige Zwangsarbeiter bereitzustellen. Der Antrag auf Zwangsarbeiterentschädigung musste bis zum 31. Dezember 2001 gestellt werden.

Beschäftigungszeiten im rentenrechtlichen Sinn, die nicht als Zwangsarbeit zu bewerten sind, können dagegen nach der Rechtsprechung des BSG vorliegen, wenn in einem Ghetto eine Beschäftigung

- aus eigenem Willensentschluss zustande gekommen ist und
- gegen Entgelt ausgeübt wurde.

Das BSG hat damit die sozialversicherungsrechtlichen Kriterien nicht in Frage gestellt, sondern sich im Rahmen des bestehenden Systems mit der Frage auseinander gesetzt, welche Art und welcher Umfang staatlichen Zwangs (noch) mit dem Begriff des Beschäftigungsverhältnisses im sozialversicherungsrechtlichen Sinne zu vereinbaren ist. Dabei hat das BSG an der Unterscheidung zwischen Beschäftigungsverhältnis und Zwangsarbeit festgehalten.

Um auf der Grundlage dieser Rechtsprechung die Zahlung von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung aus Beschäftigungen in einem Ghetto auch in das Ausland zu ermöglichen, wurden mit dem ZRBG ergänzende Regelungen getroffen. Ohne solche Regelungen wäre die Zahlung in das Ausland nach dem deutschen Auslandsrentenrecht in den meisten Fällen nicht möglich gewesen (vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto und zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 14/8583 S. 5 ff.). Daneben sollten bei

Vorliegen der vom BSG geforderten Kriterien Rentenansprüche auch dann entstehen können, wenn sich das Ghetto in einem dem Deutschen Reich eingegliederten oder besetzten Gebiet befand, ohne dass die Zugehörigkeit zum Personenkreis des Fremdrentengesetzes (FRG) oder des Deutschen Sprach- und Kulturkreises (DSK) gegeben sein muss.

Mit dem ZRBG wird die rentenrechtliche Differenzierung zwischen Zwangsarbeit und Beschäftigung im sozialversicherungsrechtlichen Sinn nicht aufgehoben, sondern auf der Grundlage der Rechtsprechung des BSG fortgesetzt. Zur Anerkennung von Ghetto-Beitragszeiten fordert das ZRBG daher ebenfalls die Kriterien „aus eigenem Willensentschluss zustande gekommen“ und „gegen Entgelt ausgeübt“, wie sie das BSG in seinen Entscheidungen vom Juni 1997 vorgegeben hat.

Die Kritik an der Umsetzung des Gesetzes entsteht in erster Linie daraus, dass nur ein Bruchteil der Anträge nach diesem Gesetz zu einer Rente führt, weil bei Arbeit in einem Ghetto von den Trägern und den Sozialgerichten in der Regel nicht freiwillige Beschäftigung, sondern Zwangsarbeit festgestellt wird.

Aufgrund vielfacher Beschwerden über eine „restriktive Umsetzungspraxis“ des ZRBG durch die Rentenversicherungsträger erstellte bereits das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung Anfang 2005 auf Bitte des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages einen „Bericht zur Umsetzung des ZRBG“ (GS-Ausschussdrucksache 0825 vom 28. Februar 2005). Nach dem Ergebnis dieses sehr umfangreichen Überprüfungsverfahrens mit Hilfe der Aufsichtsbehörden konnte Fehlverhalten bei der Umsetzung des ZRBG jedoch nicht festgestellt werden. Vielmehr resultierten die schon damals festgestellten geringen Bewilligungsquoten in erster Linie aus der Unkenntnis der Antragsteller über die komplizierte und auf den ersten Blick schwer verständliche Rechtslage bei der Abgrenzung zwischen den Entschädigungsleistungen aus Zwangsarbeit und Renten aus sozialversicherungsrechtlicher Beschäftigung.

1. Wie viele Anträge auf Leistungen nach dem ZRBG wurden bisher gestellt?

   Wie viele Anträge wurden davon bewilligt, wie viele abgelehnt?

Bisher wurden ca. 70 000 Anträge nach dem ZRBG gestellt. Davon wurden bisher ca. 5 000 Anträge bewilligt und ca. 61 000 Anträge abgelehnt.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die sehr hohe Ablehnungsquote von Anträgen nach dem ZRGB und worin sieht sie die Gründe für diese Ablehnungsquote?

Bei der Verabschiedung des ZRBG wurde davon ausgegangen, dass es Berechtigte in einer Größenordnung von einigen Tausend geben würde (vgl. Bundestagsdrucksache 14/8583 S. 2). Insofern entsprechen die ca. 5 000 Bewilligungen den Erwartungen des Gesetzgebers. Zu den Gründen für die sehr hohe Ablehnungsquote wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

3. Sind der Bundesregierung die sehr unterschiedlichen Auslegungen der Bedingungen „Freiwilligkeit“ und „Entgelt“ durch verschiedene Rentenversicherungsträger bekannt und wenn ja, wie beurteilt sie diese Differenzen und was will sie unternehmen, um zu einer Annäherung bei den Entscheidungen zu kommen?

Die Auslegung und Ausführung der Rentengesetze obliegt den Rentenversicherungsträgern und im Streitfall den Sozialgerichten. Wenn ein unterschiedliches Entscheidungsverhalten der Rentenversicherungsträger kritisiert wird, ist zu bemerken, dass die Träger sich auf gemeinsame Grundsätze zur Anwendung des ZRBG (Auslegungsfragen) verständigt haben, nach denen sie verfahren. Weil es in den Ghettos beide Formen der Arbeit, d. h. die entgeltliche Beschäftigung und die Zwangsarbeit gegeben hat, bedarf es einer Prüfung im Einzelfall. Es bleibt allerdings die unvermeidbare Folge einer individuellen Beweiswürdigung, dass vermeintlich gleich gelagerte Sachverhalte unterschiedlich beurteilt werden können (vgl. auch Antwort der Bundesregierung zu Frage 9 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU – Bundestagsdrucksache15/1475 vom 8. August 2003). Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz ist hierin nicht zu sehen.

4. Ist der Bundesregierung die Praxis von Behörden und Gerichten bekannt, nach der der Hinweis auf „Zwang“ in früheren Anträgen von NS-Verfolgten nach dem Bundesentschädigungsgesetz (BEG) in aktuellen Verfahren wegen Leistungen nach dem ZRBG gegen die Antragsteller ausgelegt wird?

   Wenn ja, wie beurteilt sie diese Praxis und gedenkt sie, Maßnahme dagegen zu ergreifen?

Zur Klärung der Frage, ob Ghetto-Beitragszeiten anerkannt werden können, ist die Hinzuziehung alter Entschädigungsakten nicht ausgeschlossen. Für die Sachbearbeitung der Rentenversicherungsträger besteht in diesen Fällen die Anweisung, trotz gegenteiliger Aussagen in früheren Entschädigungsfällen im Rahmen der freien Beweiswürdigung zu prüfen, ob eine Beschäftigung aus eigenem Willensentschluss zustande gekommen ist und gegen Entgelt ausgeübt wurde oder Zwangsarbeit vorgelegen hat. Abweichende Angaben in früheren Verfahren schließen eine Anerkennung als Ghetto-Beitragszeit daher nicht aus. Stehen diese Aussagen allerdings in nachhaltigem Widerspruch zu dem im ZRBG-Verfahren gemachten Vortrag oder sind zu den rechtserheblichen Tatsachen für die Begründung eines „freien“ Beschäftigungsverhältnisses gegen Entgelt keine oder nur unzureichende Angaben gemacht worden, entsteht die Notwendigkeit, diese Tatsachen weiter aufzuklären. Nicht aufzulösende Widersprüche muss der Antragsteller – nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung – gegen sich gelten lassen.

Nach den gleichen – nachvollziehbaren – Grundsätzen entscheiden auch die Sozialgerichte.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die ungleiche Wertung ähnlicher bis gleicher Tatbestände durch Versicherungsträger und Gerichte, die dazu führen, dass NS-Verfolgte mit gleichem Verfolgungsschicksal einmal Leistungen zugesprochen bekommen, während sie im anderen Fall eine Ablehnung erhalten und verstößt diese Praxis nach Ansicht der Bundesregierung gegen den Gleichheitsgrundsatz?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

6. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, mit denen die beschriebenen und von Seiten der NS-Verfolgten schon häufig beklagten Probleme bei der Anwendung des ZRBG behoben werden können?

   Wenn ja, welche Maßnahmen sind geplant, wenn nein, wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Für grundsätzliche Änderungen bei der Anwendung des ZRBG sieht die Bundesregierung keinen Anknüpfungspunkt. Es mag fraglich erscheinen, ob die Begriffe „Freiwilligkeit“ und „Entgeltlichkeit“ im Zusammenhang mit Arbeit im Ghetto den Sachverhalt zutreffend beschreiben können. Aber im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung bleiben sie zwingende Voraussetzung für die Anerkennung einer Ghetto-Beitragszeit. Ansonsten würden der gesetzlichen Rentenversicherung Aufgaben zugewiesen, die keinerlei Bezug mehr zur Sozialversicherung und zur Versichertengemeinschaft haben, sondern als reine Entschädigungsleistungen für Zwangsarbeit anzusehen wären. Entschädigungsleistungen für Zwangsarbeit werden aber bereits nach den Maßgaben für die Zwangsarbeiterentschädigung erbracht.

Vertreter der Jewish Claims Conference (JCC) haben in den letzten Wochen mit der Bundesregierung in konstruktiver Atmosphäre Gespräche über das Zustandekommen des Gesetzes, über die Erwartungen an das Gesetz sowie über die Entscheidungspraxis der Rentenversicherungsträger und Sozialgerichte geführt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333